

0724916 -1

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

ГОРБАЧЕВ ИВАН ГЕОРГИЕВИЧ

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ
ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА**

Специальность 23.00.02 –политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы
и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ/
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук**

Казань – 2001

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

ГОРБАЧЕВ ИВАН ГЕОРГИЕВИЧ

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ
ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА**

Специальность 23.00.02 –политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы
и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000090618

Казань – 2001

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Казанского государственного университета.

Официальные оппоненты:

Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
Лауреат Государственной премии,
доктор юридических наук, профессор
член-корреспондент РАН
Керимов Джангир Абасович

Доктор юридических наук, профессор
Сафонов Владимир Евгеньевич

Доктор политических наук, профессор
Мухарямов Наиль Мидхатович

Ведущая организация:

Санкт-Петербургский университет МВД России

Защита состоится 20 декабря 2001 года в 14 часов на заседании
Диссертационного совета Д-212.081.06 по защите диссертаций на
соискание ученой степени доктора наук в Казанском государственном
университете (420008, г.Казань, ул.Кремлевская, 18).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
им.Н.И.Лобачевского Казанского государственного университета.

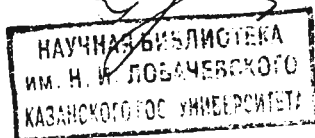
Автореферат разослан 15 ноября 2001 года.

Ученый секретарь

Диссертационного совета

кандидат философских наук, доцент

Т.Т.Сидельникова



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. Проблематика федерализма и федеративного устройства государств занимает одно из центральных мест в отечественной и международной политической науке и юриспруденции. Об этом свидетельствует наличие соответствующих исследовательских традиций; организация и деятельность специальных научных центров, занимающихся исследованием федерализма; издание специализированных научных журналов; публикация по различным аспектам данной проблематики огромного количества книг и статей, проведение большого числа международных, общенациональных и региональных конференций.

Столь серьезное внимание к вопросам федерализма отнюдь не случайно. Федерализм как идеология и политика нацелен на обоснование и реальную организацию такого государственного устройства, которое обеспечивает единство в многообразии. Чем более разнообразными по своим почвенно-климатическим условиям, природным ресурсам, экономическому потенциалу, социально-этническому составу, культурным традициям и другим признакам являются регионы страны, тем более адекватной формой государственного устройства является федерация.

Последняя представляет собой такую форму территориально-политического устройства государства, которая позволяет обеспечить, с одной стороны, его единство и целостность, с другой – относительную самостоятельность составных частей государства во имя эффективности управления, сохранения национальной государственности и этнической самобытности народов, компактно проживающих на территории данного государства.

Россия – огромная по масштабам страна, которая отличается исключительно большими региональными особенностями. Ее собственный исторический опыт достаточно убедительно подтверждает невозможность

эффективного управления такой страной из единого центра без предоставления значительной самостоятельности и властных полномочий ее регионам. Добиться эффективного управления без разумной децентрализации не удавалось в условиях авторитарного и даже тоталитарного режимов, тем более это невозможно сделать в условиях рыночного хозяйства и демократического политического режима. Россия находится в настоящее время в процессе социальной трансформации – перехода от командно-административной экономики к рыночной, от авторитарного режима к демократии с соответствующими крупными изменениями в социальной структуре общества. В этих условиях демократизация в государственном строительстве будет неизбежно означать переход к подлинному федеративному устройству.

Россия является полиэтническим обществом, хотя и при численном доминировании одной этнической группы. Российское государство исходит из признания одного из коренных принципов международного права – права каждого народа на самоопределение, включая право на создание собственной национальной государственности. В условиях единого государства, каковым, несомненно, является и должна оставаться Россия, наиболее адекватной формой реализации указанного права является федеративное устройство.

С начала 90-х годов двадцатого столетия в России предпринимались достаточно серьезные шаги в направлении перехода от декларативного федерализма к подлинному федеративному устройству и были заложены первые камни в здание действительной федерации, которое нуждается в том, чтобы продолжать его возведение.

Разумеется, в мире накоплен значительный опыт создания и развития федераций. По некоторым данным примерно десятая часть государств-членов ООН являются федеративными государствами, в которых проживает до 40 процентов населения земного шара. Апробированы и

сформулированы универсальные принципы федерализма. Заимствование положительного опыта зарубежных федераций, а не голое подражание им, имеет конструктивное значение для любой страны, вставшей на путь федеративного строительства.

Вместе с тем условия каждой страны своеобразны и в чем-то неповторимы. Поэтому процесс создания и функционирования федерации в каждой стране будет включать наряду с общими принципами уникальные черты. Это сочетание общего и специфического находит отражение, в первую очередь, в институциональных основах конкретной федерации.

Поэтому для России, как и для любой другой страны, исключительно важно, учитывая принципы федерализма, подтвержденные на опыте зарубежных федераций, в то же время в процессе создания институтов федерализма отразить в них отличительные особенности российского общества и государства. В этой связи принципиально важным представляется исследование и решение достаточно крупной научной проблемы – разработки и оптимизации институциональных основ российской модели федеративного устройства, поскольку адекватная потребностям российского общества институционализация федерации является наиболее прочной основой укрепления государства, повышения эффективности государственного управления, обеспечения демократии и прав как отдельного человека, так и целых народов.

Степень изученности проблемы. Несомненная актуальность проблем федерализма для многих стран, в том числе для современной России, обуславливает то пристальное внимание, которое уделяют многие ученые данным проблемам: Р.Г.Абдулатипов, С.А.Авакьян, М.В.Баглай, И.Н.Барциц, Л.Ф.Болтенкова, Н.В.Витрук, К.С.Гаджиев, В.Е.Гулиев, Б.Л.Железнов, Д.Л.Златопольский, Л.М.Карапетян, Д.А.Керимов, О.Е.Кутафин, Б.М.Лазарев, В.В.Лазарев, А.Н.Лебедев, А.И.Лепешкин,

В.Н.Лысенко, М.Н.Марченко, М.О.Мнацаканян, И.Ш.Муксинов, М.С.Саликов, В.Е.Сафонов, И.М.Степанов, М.В.Столяров, Э.В.Тадевосян, Б.А.Топорнин, И.А.Умнова, М.Х.Фарукшин, А.Г.Хабибулин, В.Е.Чиркин, С.М.Шахрай, К.Ф.Шеремет, Б.С.Эбзеев, и многие другие.

К настоящему моменту накоплен обширный массив зарубежных и отечественных исследований по проблемам федерализма. Труды, имеющие исследовательский характер, можно условно разделить на четыре группы.

Первую из них составляют работы, посвященные, прежде всего, общим проблемам федерализма. Это коллективные и индивидуальные монографические исследования отечественных и зарубежных авторов¹. Ценность работ заключается в том, что в них разрабатывается категориальный аппарат науки, отражающий сущностные аспекты федерализма; обосновываются общие принципы федеративного устройства, отличающие данный тип территориально-политической организации государства от организации унитарного государства, с одной стороны, и от организации конфедерации – с другой; доказываемая связь федерализма с обеспечением прав и свобод человека и народов, с процессом укрепления и развития демократии.

Другую группу составляют исследования, в которых рассматриваются общие проблемы российского федерализма². Значимость

¹ См.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. – М.: Республика, 1994; Основы теории и практики федерализма: Пособие для студентов вузов /С.А.Авахьян и др. Отв.ред. К.Малфлит. – Лейвен (Бельгия): Изд-во Garant Publishers, 1999; Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского Союза. /Пер. с франц. – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998; Федеральная власть и федерализм власти. – М.: ТОО «ИнтелТех», 1997; Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. – М.: Изд-во МНИМП, 1997; Elazar D. Federalism and the Way to Peace. – Ontario: Queen's University, 1994. – Р. 22 и др.

² См.: Абдулатипов Р. Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. – М.: Славянский диалог, 1996;

этих работ определяется, прежде всего, тем, что в них получили отражение теоретически и методологически важные вопросы истории формирования и современного состояния российского федерализма; его особенности и основополагающие идеи; тенденции и перспективы федеративного развития России.

В третью группу можно включить работы по различным аспектам российского федерализма³, исключительно большое значение которых для разработки проблем федеративного устройства России состоит в том, что в этих трудах, как правило, глубоко исследуются конкретные вопросы строительства Российской Федерации, раскрывается их связь с решением

Аринин А. Н. Российская государственность и проблемы федерализма. – М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1997; Аринин А. Н., Марченко Г. В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. – М.: ТОО «ИнтелТех», 1999; Аринин А. Н. К новой стратегии развития России. Федерализм и гражданское общество. Идеино-теоретические, политические и правовые аспекты. – М.: ООО «Соверо-Принт», 2000; Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Ин-т экономики РАН, 1998; Галаев А., Королева-Конопляная Г. Федерализм в России: исторические предпосылки и современный этап развития. – М.: Славянский диалог, 1997; Иванов В. Н. Россия: социальная ситуация и федеративные отношения. – М.: РАН ИСПИ, 1998; Карапетян Л. М. Федеративное устройство российского государства. – М.: Изд-во Норма, 2001; Проблемы и перспективы развития российского федерализма: Мат. науч.- практ. конф.: Совет Федерации Федерального Собрания РФ. – М.: Весь Мир, 1998; Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. – М.: Изд-во РАГС, 1998 и др.

³ См.: Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. – М.: ИС РАН, 1998; Асимметричность федерации. – М.: Юрид. лит., 1997; Карапетян Л. М. Федеративное государство и правовой статус народов. – М.: Манускрипт, 1996; Российская федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений: Пробл.-тем.сб. – М.: РАН ИНИОН, 1998; Сафонов В.Е. Федеративное государство: проблемы разграничения предметов ведения и полномочий: Монография. – Уфа: Уф.юр.ин-т МВД РФ, 1999. – 428 с.; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. Уч-практ. пособие – М.: Дело, 1998; Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный

крупных проблем социально-экономического и политико-правового развития России.

К четвертой группе исследований по федерализму относятся работы, содержащие сравнительный анализ российской и зарубежных федераций, а также целиком посвященные изучению федеративного устройства других государств⁴. Смысл и значение этих работ заключается в сопоставлении опыта строительства федеративного государства в России с опытом других федераций с целью уяснения общего и специфического в федеративном устройстве, определения достойного заимствования зарубежного опыта, выявления уникальных черт российского федерализма, обусловленного неповторимыми чертами российского общества и государства, их историей и культурными традициями.

Анализ имеющихся работ показал, что при всем многообразии аспектов федерализма, которые получили достаточно убедительное обоснование, отсутствуют работы, целиком посвященные комплексному анализу институциональных основ федеративного устройства российского государства, что свидетельствует о наличии существенного теоретического пробела, преодоление которого исключительно важно для практики

опыт. – Новосибирск: Экор, 1995; Экономический механизм федеративных отношений. – М.: РАН Ин-т экономики, 1995 и др.

⁴ См.: Конституционные гарантии целостности федерации в зарубежных странах. – М.: ИНИОН РАН, 1996; Парламентская демократия и федерализм в России и Германии: Опыт совместного исследования российских и германских ученых. – М.: Изд-во РАГС – ООО «Технология ЦД»; Мюнхен, 1999; Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. – М.: ИНИОН РАН, 1995; Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. – Екатеринбург: Изд-во Ур.гос.юрид.акад., 1998; Столяров М. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в России и странах Западной Европы. – Казань; ФЭН, 1998; Фарушкин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Изд-во Казан.ун-та, 1998; Федерализм и

государственного строительства. Кроме того, анализ научной литературы по проблемам российского федерализма показал наличие большого числа дискуссионных вопросов, по которым высказываются противоположные точки зрения, в том числе и такие, которые не вполне согласуются с конституционным и иным законодательством Российской Федерации. Наконец, немаловажным является то обстоятельство, что в последние годы появилось немало новых и не получивших еще достаточного анализа нормативных правовых актов, которыми либо продолжался либо заканчивался процесс институционализации весьма значимых элементов федеративного устройства российского государства. Эти обстоятельства послужили основанием для выбора темы настоящей диссертации.

Объектом исследования является федеративное устройство российского государства и основные проблемы его становления и развития с учетом тех реалий, которые оказывают непосредственное и определяющее влияние на общие и специфические черты российского федерализма.

Предмет исследования – институциональные основы российской модели федеративного устройства, что обусловило необходимость изучения принципов организации и функционирования отечественной федерации; формальных норм, регулирующих федеративные отношения, и неформальных норм взаимоотношений политических элит; правил разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации; взаимных прав и гарантий сторон федеративных отношений.

Цель и задачи исследования. Целью данной работы является комплексное исследование институциональных основ российской модели

федеративного устройства государства. Указанная цель определила и задачи исследования, которые состоят в том, чтобы:

- внести существенные новации в категориальный аппарат, который используется в политической и правовой науках при исследовании проблем федерализма;
- раскрыть систему институционально выраженных принципов российского федерализма, которые лежат в основе отечественной модели федеративного устройства;
- проследить эволюцию основных институтов российского федерализма и рассмотреть обусловившие ее факторы;
- выявить недостатки и противоречия институционализации федеративных элементов в государственном устройстве России, их причины и возможные пути преодоления;
- обосновать рекомендации по совершенствованию институциональной основы федеративного устройства Российского государства и особенно тех институциональных норм, которые регулируют взаимоотношения федеральной и региональной властей, распределение между ними предметов ведения и полномочий, взаимные права, обязанности и ответственность участников федеративных отношений.

Указанные задачи диссертационного исследования обусловили те **основные положения, которые выносятся на защиту:**

1. Выбор формы государственного устройства – федеративной или унитарной – не может быть произвольным. Он объективно детерминирован совокупностью факторов, которые получают отражение в политике государственного строительства. Такими факторами являются как исторические традиции и доминирующая политическая культура, так и реальные социально-экономические, этнополитические и иные проблемы, эффективность решения которых зависит и от избранной формы государственного устройства. Если исторические традиции и политическая

культура российского общества наиболее благоприятны для развития тенденции к унитаризму, то сложившиеся ныне объективные условия и кардинальные проблемы, перед разрешением которых стоит Россия, определяют необходимость выбора федеративной формы государственного устройства. Коренные истоки федерализации лежат в многообразии, разнородности и разделенности общества.

2. Курс федерального центра на укрепление властной вертикали, восстановление управляемости в стране, обеспечение единого политического, экономического и правового пространства является объективно необходимым, поскольку он был направлен против реальной угрозы распада Российского государства и на упрочение целостности России. Вместе с тем возникла опасность сверхцентрализации, которая ведет к бюрократическому окостенению политико-управленческой системы, ослаблению и, в конечном счете, разрушению начал федерализма, невосприимчивости к региональным интересам и социальным инновациям. В федеративной системе централизация и децентрализация сосуществуют, а не поглощают одна другую. Политико-управленческая проблема заключается в том, чтобы найти адекватные историческому времени формы их сочетания.

3. Взяв курс на укрепление властной вертикали, федеральный центр совершает одновременно подмену объекта фронтального наступления. Принимая назревшие меры против вседозволенности и бесконтрольности местных политических элит и некоторых региональных руководителей, федеральная власть в то же время ущемляет предметы ведения и полномочия субъектов Федерации, объективно подрывая основы федерализма в России. Права субъектов Российской Федерации и злоупотребление этими правами со стороны региональных политических элит – это разные явления, которые следует различать в политике федерального центра.

4. Институционально закрепленными принципами российской модели федеративного устройства государства являются единство в многообразии, суверенитет федерации и ее субъектов, субсидиарность, равноправие субъектов Федерации, сочетание симметрии и асимметрии, сочетание территориального и этнонационального принципов построения федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, сотрудничество федеральной и региональной властей, гарантированность взаимных прав и обязанностей.

5. Коренным, неотъемлемым признаком действительного федерализма является единство в многообразии. Альтернативой ему является единство в единообразии, что свойственно унитарному государству. Единство в многообразии получило отражение в институциональной структуре Российской Федерации.

6. Идея неделимости суверенитета, выдвинутая во времена борьбы королевской власти против притязаний церкви на светскую власть, в нынешних условиях стала анахронизмом. Государственный суверенитет как верховенство государственной власти на определенной территории в пределах имеющихся у нее полномочий является делимым. В Российской Федерации республики имеют ограниченный суверенитет, получивший институциональное закрепление.

7. Проблема симметрии и асимметрии в федерации имеет две стороны: симметричность или несимметричность самих субъектов Федерации и степень отражения указанной симметричности или асимметричности в институциональной структуре Российского государства. В российской модели федеративного устройства асимметрия получила институциональное выражение. Сочетание элементов симметрии и асимметрии присуще практически всем федерациям.

8. Построение российской модели федеративного устройства на базе сочетания двух принципов – этнонационального и территориального – есть одно из проявлений ее уникальности и способ отражения полиэтнического характера общества в институциональных основах российского федерализма. Среди нерешенных проблем в этой сфере остаются конституционное признание коллективных прав народов и институциональное представительство этнических интересов на федеральном уровне.

9. Существует три уровня разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации (конституционный, текущее федеральное законодательство и договорный), расположенные в иерархическом порядке с соответствием каждого последующего уровня предыдущему. В действующей российской модели федеративного устройства существует целый ряд дефектов конституционного и иного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий.

10. Федерация и ее субъекты могут делегировать друг другу не предметы ведения, а полномочия и определенные функции по осуществлению некоторых предметов ведения.

11. Конституционное закрепление равноправия субъектов Российской Федерации сочетается с одновременным признанием их разностатусности, что делает правомерной постановку вопроса о типах субъектов Федерации.

12. В Российской Федерации завершена институционализация общих принципов организации системы государственной власти субъектов Федерации. Их действие проявляется через определенные региональные особенности, обусловленные рядом факторов объективного и субъективного порядка.

13. Российская модель федеративного устройства государства испытывает серьезное негативное воздействие из-за формирования разнонаправленных политических режимов на федеральном и региональном уровнях, что выражается, в частности, в укоренении авторитарных тенденций в политической жизни ряда субъектов Российской Федерации.

14. Суть федеративных отношений – в тесном сотрудничестве Федерации и ее составных частей, которое имеет содержательную (сотрудничество общегосударственной и региональных политических элит) и относительно формальную (взаимодействие в соответствующих институциональных формах государственных органов власти обеих уровней) стороны. Названное сотрудничество проявляется в институциональных и неинституциональных формах.

15. Практика свидетельствует о наличии объективных и субъективных причин напряженности в федеративных отношениях. Среди способов ее предупреждения важное место принадлежит взаимным гарантиям прав и обязанностей участников федеративных отношений.

16. С вопросом о гарантиях прав Федерации и субъектов Федерации связаны разграничение понятий «федеральное вмешательство», «федеральное принуждение» и «конституционно-правовая ответственность за нарушение норм, регулирующих федеративные отношения», а также типология конституционных правонарушений в области федеративных отношений.

Теоретическая и методологическая база исследования. Разработка проблемы институциональных основ российской модели федеративного устройства государства опиралась на имеющие теоретико-методологическое значение положения теории федерализма, которые получили отражение в зарубежной и отечественной политической и правовой науках.

В процессе исследования использовался ряд научных методов: системный, сравнительный, институциональный, нормативный, логический и исторический. Системный подход оказался весьма важным при анализе принципов федеративного устройства России, а также типов статусов субъектов Российской Федерации. Сравнительный метод использовался в основном при сопоставлении конституционно-правовых и иных законодательных норм, анализе опыта российской и зарубежных федераций, федеральных и региональных нормативных актов. Институциональный подход оказался достаточно плодотворным при исследовании характера отражения важнейших элементов федеративного устройства в формальных и неформальных нормах. Применение нормативного метода было обусловлено необходимостью анализа огромного нормативного материала, использованного в диссертации. Исторический подход был важен с точки зрения понимания эволюции российского федерализма на разных этапах современной истории и постепенной институционализации элементов федерализма в российской модели государственного устройства. Использование исторического и других подходов могло оказаться плодотворным только в тесном переплетении с логическим методом, без которого ни одно теоретическое исследование вообще невозможно.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в самой постановке проблемы и ее решении. В работе обоснована система и специфика принципов, лежащих в основе институциональной структуры российской модели федеративного устройства государства.

Разработан ряд понятий, необходимых при анализе проблем российского федерализма: правовой сепаратизм и единое правовое пространство; ограниченный суверенитет; виды, способы и методы разграничения предметов ведения и полномочий.

Проведено разграничение между фактической и институциональной симметрией/асимметрией, раскрыты их проявления в российской модели федерации и обоснована необходимость сочетания элементов симметрии и асимметрии в любой действительной федерации.

Обоснована необходимость признания на конституционном уровне прав народов России и институционального представительства этнических интересов в рамках федеративного устройства государства.

Уточнены принципы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, раскрыты особенности их реализации с учетом региональных условий.

Выделены три уровня регулирования разграничения предметов ведения и полномочий федеральной власти и власти субъектов Федерации, расположенных в иерархическом порядке, показаны дефекты каждого из уровней и предложены рекомендации по их устранению.

Вскрыты противоречие между признанием равноправия субъектов Российской Федерации и конституционным закреплением разного статуса и типов субъектов Федерации, между концепцией сильной исполнительной власти и идеей активного законодательного органа, а также противоречие, связанное с формированием сильной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Существенно новой является постановка вопроса о влиянии сформированных в субъектах Российской Федерации региональных политических режимов на состояние и динамику федеративных отношений.

Научная новизна исследования выражается и в разграничении содержательной и относительно формальной сторон сотрудничества федерального центра и субъектов Федерации, анализе эволюции взаимодействия сторон федеративных отношений, характеристике новаций в их нынешних взаимоотношениях.

Обосновывается положение о необходимости институционализации ответственности за нарушение норм, регулирующих федеративные отношения, не только государственных органов и должностных лиц субъектов Федерации, но и федеральных государственных органов и их должностных лиц.

Теоретическое и научно-практическое значение исследования, состоит, прежде всего, в том, что обоснованные в ней положения являются определенным вкладом в разработку различных аспектов теории федерализма. Эти положения и содержащиеся в диссертации рекомендации могут быть использованы в законодательной и иной работе по совершенствованию институциональных основ российской модели федеративного устройства.

Материалы диссертации могли бы представить интерес для депутатов законодательных органов Российской Федерации и субъектов Федерации, в частности Республики Татарстан, вступившей в завершающий этап приведения Конституции Республики в соответствие с Конституцией Российской Федерации, работников аппарата указанных органов, занимающихся проблемами государственного строительства в целом и федерализма в частности.

Существенную помощь материалы диссертации могли бы оказать в преподавании политологии, теории государства и права, конституционного права, в подготовке учебников и учебных пособий по данным дисциплинам, при разработке спецкурсов по проблемам федерализма.

Апробация диссертации выразилась в публикациях автора, в выступлениях на научных конференциях, в обсуждении на совместном заседании кафедр политологии, теории и истории государства и права, конституционного и международного права Казанского государственного университета; на кафедре государственно-правовых дисциплин Омской Академии МВД России; на кафедре государственно-правовых дисциплин

Рязанской Академии права и экономики МЮ России; на совместном заседании кафедр историко-правовых и государственно-правовых дисциплин Уфимского юридического института МВД России.

Структурно работа состоит из введения, четырех глав, разбитых на тринадцать параграфов, заключения, списка использованных нормативных актов и научной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается научная и политико-правовая актуальность проблемы, избранной в качестве предмета исследования, ее значимость, описывается степень ее разработанности, раскрывается научная новизна диссертации, формулируются цели и задачи работы, характеризуется ее научно-практическая значимость.

В первой главе **«Принципы федеративного устройства как институциональная основа российского федерализма»** предварительно проводится разграничение понятий «федерализм», «федерация», «федеративное устройство», а также раскрывается содержание таких понятий, как «институт», «институционализация» и «институциональные основы».

В первом параграфе **«Единство в многообразии»** обосновывается принцип единства в многообразии как центральная идея федерализма и федеративного устройства. В связи с этим рассматриваются коренные истоки федерализации, особенности российского общества и государства и делается вывод о том, что федерация является в настоящее время единственно приемлемой для России формой политико-территориальной организации государства.

Существенное место в параграфе занимает анализ эволюции федерализма в России, институционализации реальных элементов

федерализма в новейшей истории Российского государства. Раскрываются нынешние тенденции в политической жизни российского общества, некоторые из которых представляют угрозу федеративным отношениям с вытекающими отсюда негативными последствиями для страны.

Для России величайшим достоинством федеративной модели устройства государства является то, что она позволяет, с одной стороны, учитывать все многообразие российского общества в социально-экономическом, политическом, этническом и культурном отношениях, с другой – обеспечить единство и целостность Российского государства. Хотя в нормативно-правовых актах отсутствует прямая формулировка принципа единства в многообразии, он тем не менее закреплён в институциональном плане целой совокупностью конституционных норм и других нормативных положений.

В диссертации показаны основные проявления единства в многообразии применительно к федеративному устройству. Российская Федерация является единым государством, но при этом состоит из разнотипных субъектов Федерации. Государственная власть строится на принципе единства, охватывающего все ее ветви и все уровни, в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, но в рамках этого единства и общих принципов субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают систему своих органов государственной власти.

Как единое и целостное государство Российская Федерация имеет единое экономическое пространство, но в условиях рыночного хозяйства и свободы экономической деятельности обеспечивается в широких масштабах многообразие экономической жизни регионов. Единое правовое пространство сочетается со свободой субъектов Федерации в правотворчестве по вопросам, относящимся к их исключительному

ведению, а также в пределах рамочных законов, создаваемых федеральной властью по вопросам совместного ведения.

При юридическом и фактическом закреплении русского языка как государственного языка Российской Федерации республики в составе Федерации вправе устанавливать свои государственные языки, а всем народам Российской Федерации гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Как социальное государство Российская Федерация стремится обеспечить равные условия жизни и равные возможности для всех своих граждан независимо от места их проживания. На это нацелены, в частности, перераспределение бюджетных средств, оказание помощи менее развитым регионам, в том числе путем разработки и осуществления федеральных программ. Однако это не может устранить традиции и региональные особенности субъектов Российской Федерации.

По мнению диссертанта, многообразие во имя целостности государства не должно выходить за определенные пределы, подрывать единство общефедеральной политики. На примерах реальных нарушений единства экономического и правового пространства в работе показаны их негативные для Федерации последствия. Так, правовой сепаратизм рассматривается в диссертации как юридическое выражение тенденции к «регионализации» единого федеративного государства. В смысловом отношении он означал: (а) юридически оформленное вторжение субъектов Федерации в предметы ведения и полномочия федеральной власти и предметы совместного ведения с односторонним присвоением себе функций, обычно выполняемых федеральными органами государственной власти; (б) разработку и введение в действие субъектами Федерации правовых норм, противоречащих федеральному законодательству; (в) создание правовых норм, ущемляющих права и свободы человека и гражданина, ухудшающих правовое положение физических и

юридических лиц по сравнению с федеральным законодательством; (г) включение в тексты договоров и соглашений между федеральным центром и субъектами Федерации положений, противоречащих федеральной Конституции и федеральному законодательству. По существу все вместе взятое означало создание замкнутой региональной правовой системы, противоречащей общефедеральной.

Как показано в диссертации, правовой сепаратизм имел корни в установках региональных политических элит на бесконтрольность и обеспечение собственных интересов, в специфике взаимоотношений этих элит с федеральной властью. Он явился следствием двух одновременно протекавших и взаимосвязанных процессов: усиления в 90-е годы региональных политических элит, их относительной независимости и бесконтрольности, а также давления, которое они оказывали на федеральные структуры власти, и ослабления власти, авторитета и влияния федерального центра на российские регионы, что проявлялось, в частности, в его неспособности обеспечить в обществе законность и правопорядок, единство правового пространства в едином государстве. Главным источником правового сепаратизма явилось несовпадение и, более того, противоречивость интересов общефедеральной и региональных политических элит. Тем самым правовой сепаратизм затрагивал коренные, институциональные устои федеративных отношений, взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации.

Во втором параграфе *«Суверенитет Федерации и ее субъектов»* оспаривается идея о неделимости суверенитета в федеративном государстве, как ставшая анахронизмом и не отвечающая современным реалиям. Автор подробно излагает идущую в политической и юридической науках дискуссию о суверенитете в федеративном государстве и на основе Конституции Российской Федерации подвергает критике аргументацию сторонников идеи неделимости суверенитета. Споры о суверенитете

вызваны во многом разным содержанием, которое авторы вкладывают в понятие суверенитета. Диссертант исходит из того, что государственный суверенитет есть верховенство государственной власти на определенной территории в пределах имеющихся у нее полномочий. На этом основании делается вывод, что государственный суверенитет может иметь ограниченный характер.

По мнению диссертанта, государственный суверенитет Российской Федерации не принадлежит ни федеральному центру, ни субъектам Федерации, но они осуществляют его в рамках своих полномочий. В работе приводятся доказательства того, что принцип ограниченного суверенитета республик в составе Российской Федерации получил достаточно убедительное институциональное выражение.

Другой дискуссионный аспект проблемы федерализма касается симметрии и асимметрии в федеративном государстве. Ему посвящен **третий параграф «Сочетание симметрии и асимметрии»**. Значимость этого аспекта определяется его связью с принципом равенства субъектов федерации. В диссертации подчеркивается, что проблема симметрии и асимметрии имеет две стороны: симметричность или несимметричность самих субъектов федерации и степень отражения симметричности или несимметричности в институциональной структуре государства.

В работе анализируются различные виды асимметрии в государственном устройстве, выявлены факторы, оказывающие наибольшее влияние на выбор асимметричных форм, и обосновывается идея о делении асимметрии на фактическую и юридическую. В реальной действительности симметричных федераций не бывает, фактически субъекты федерации всегда асимметричны. Эта фактическая асимметрия создает объективную почву для институциональной асимметрии, но поскольку последняя может стать источником напряжения в федеративной

системе и обвинений в нарушении равноправия субъектов, она часто официально не признается, хотя реально имеет место.

Международный опыт, который описывается в диссертации, свидетельствует о том, что практически во всех известных федерациях в той или иной мере наблюдается институционализация асимметрии в федеративном устройстве. В работе раскрываются наиболее важные признаки асимметричного федерализма и способы установления асимметрии внутри федеративных систем.

Диссертант исходит из того, что проблема соотношения неизбежной асимметрии между субъектами федерации и возможной (но не обязательной) институциональной симметрией является достаточно сложной и не поддается однозначному решению. В России эта проблема решается противоречиво. Фактическая асимметрия субъектов Федерации по большому числу признаков является бесспорной. Однако институционализация асимметрии не признается официально. В работе обосновывается положение о том, что в российской модели федеративного устройства государства асимметрия получила институциональное закрепление. Она выражается, во-первых, в том, что провозглашенное в Конституции Российской Федерации равноправие субъектов Федерации предполагает не только равенство прав, но и равенство обязанностей, которое отсутствует, что уже свидетельствует об асимметрии. Во-вторых, институционализация асимметрии выражается в признании договорного уровня разграничения предметов ведения и полномочий, а, как показывает договорная практика, круг полномочий, признаваемых в договорах за субъектами федерации, может быть совершенно различным. В-третьих, проявлением институционализированной асимметрии является разностатусность субъектов Федерации, что проявляется, например, в признании республик государствами, в наличии у них права устанавливать свои государственные языки, иметь свое гражданство, иметь

государственные символы. Проявлением указанной асимметрии является также вхождение одних равноправных субъектов Федерации в состав других столь же равноправных субъектов.

В связи с проблемой сочетания симметрии и асимметрии в работе впервые в нашей литературе ставится вопрос об ином аспекте взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации – равном отношении федерального центра к субъектам Федерации. Поскольку федеральная Конституция говорит о равноправии субъектов Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, то, очевидно, это равноправие предполагает, помимо прочего, и равное отношение федерального центра к субъектам Федерации. Однако, как показывает практика, федеральный центр строит свои отношения с субъектами Федерации по-разному и, по-видимому, объективно не может строить их одинаково.

В работе приводятся оценки симметрии и асимметрии в федеративном устройстве, которые даются в международной и отечественной политической и юридической науках и аргументируется положение о том, что как симметрия, так и асимметрия могут иметь как положительные, так и негативные последствия. Общий вывод, который формулируется в заключение параграфа, сводится к тому, что не следует абсолютизировать ни симметрию, ни асимметрию. Элементы и той, и другой могут оказаться полезными при строительстве федеративного государства. Главная задача – найти в каждом конкретном случае разумную меру их соотношения.

В четвертом параграфе «Соотношение территориального и этнонационального в построении Российского федеративного государства», указывается на то, что в полиэтническом обществе принципиальное значение приобретает отражение этого факта в институциональных основах федеративного устройства, и подчеркивается,

что единственной политической формой, способной отразить этническое многообразие, является федерация, которая создает возможность одновременно обеспечить единство жизнедеятельности народов в рамках одного государства, их сплочение в единое многонациональное сообщество и реализацию их коллективных прав, включая законное право на создание собственной национальной государственности.

В диссертации подвергается критике идея «губернизации» России как направленная против национальных меньшинств, проживающих на территории Российской Федерации и способная дестабилизировать политическую ситуацию в российском обществе.

Институциональное признание закономерности существования национальной государственности населяющих Россию народов, а также сочетание двух принципов построения российской модели федеративного устройства – национально-государственного и административно-территориального – отнюдь не ведет к ограничению прав субъектов Федерации, образованных по административно-территориальному признаку. Поэтому не имеют под собой основания суждения о необходимости повысить статус областей до республиканского уровня.

В работе ставится вопрос о необходимости институционального признания коллективных прав народов и предлагается при пересмотре действующей федеральной Конституции включить в нее после главы о правах и свободах человека и гражданина специальную главу о правах народов России. Среди коллективных прав этнических сообществ предлагается выделить право на самоопределение и создание собственной национальной государственности; право на национальное равноправие; право на сохранение и укрепление национальной идентичности, традиций, образа жизни; право на участие в управлении государством, общим для проживающих на его территории народов, на местном, региональном и федеральном уровнях; право на честь и достоинство, отношение без

дискриминации и др. Показана связь коллективных прав народов с индивидуальными правами и свободами человека.

Диссертант считает, что одна из самых больших проблем в области федеративного строительства в полиэтническом обществе – это институциональное представительство этнических интересов не только на региональном, но и на федеральном уровне. Подчеркивается его отсутствие в Российской Федерации. На сегодняшний день ни одна федеральная структура не представляет интересы этнических общностей, что лишний раз подтверждает невнимание к ним со стороны федеральной власти.

Во второй главе **«Институциональная основа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации»** рассматриваются вопросы конституционно-правовой базы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации.

В первом параграфе *«Методологические аспекты проблемы разграничения предметов ведения и полномочий»* подчеркивается теоретическое и научно-практическое значение данной проблемы и раскрывается многофакторная детерминация как институциональных основ, так и самого процесса разграничения, соотношение в распределении между двумя уровнями власти законодательных, исполнительно-распорядительных и судебных полномочий.

В работе анализируются ключевые понятия, используемые при исследовании проблемы разграничения предметов ведения и полномочий и имеющих методологическое значение: предметы ведения, полномочия, функция, компетенция. Диссертант обосновывает также предложение о необходимости выделять виды, предметы и методы разграничения предметов ведения и полномочий.

Под **видами** предлагается понимать совокупность предметов ведения и полномочий, принадлежащих одной из сторон федеративных отношений: **исключительные предметы ведения и полномочия** федерального центра, **исключительные предметы ведения и полномочия** субъектов федерации и **предметы совместного ведения с соответствующим разделением полномочий**.

Под **способами** разграничения следует понимать составляющие иерархическую систему правовые средства, которые используются для точного определения предметов ведения и полномочий каждого субъекта федеративных отношений – конституционное, иное законодательное и договорное регулирование. В работе показана несостоятельность определения места договорного регулирования, как стоящего выше законодательного и даже конституционного регулирования.

Методы разграничения – это конкретные приемы, которые использует законодатель для определения как предметов исключительного ведения федерации и ее субъектов, так и предметов совместного ведения: метод исчерпывающего перечисления, метод использования остаточного принципа при формулировании предметов ведения субъектов федерации или предметов совместного ведения, метод перечисления запретов для субъектов федерации заниматься определенными видами деятельности.

Второй параграф *«Конституционное разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации»* посвящен рассмотрению вопросов конституционного разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. В нем выделяются, прежде всего, дефекты конституционного регулирования. Один из них состоит в том, что хотя в ст. 71 Конституции Российской Федерации указывается на принадлежность исключительных предметов ведения и полномочий Российской Федерации, фактически они закреплены за федеральными органами государственной власти (федеральным центром). Некорректное

отождествление Российской Федерации с федеральным центром приобретает методологический характер.

Во-вторых, в противоречие с другими статьями Конституции Российской Федерации в статье 71 перечисляются некоторые предметы ведения, которые в действительности относятся к совместному ведению. В работе приводятся соответствующие примеры, подтверждающие этот тезис.

В-третьих, некоторые вопросы отнесены как к исключительным предметам ведения федеральной власти, так и к совместным предметам ведения, что создает правовую ситуацию, чреватую трудными для преодоления последствиями.

В-четвертых, исключительные предметы ведения и полномочия Российской Федерации потому и называются исключительными, что принадлежат федеральным органам власти, и вторжение в них субъектов Федерации недопустимо. На основе анализа конституций ряда республик в составе Российской Федерации указанное вторжение квалифицируется в работе как одно из проявлений правового сепаратизма, причины которого лежат в политической плоскости.

В работе отмечаются также дефекты в конституционном регулировании предметов совместного ведения. К ним отнесены отсутствие четкого разделения полномочий федерального центра и субъектов Федерации по предметам совместного ведения; сам порядок правового регулирования вопросов совместного ведения, который позволяет федеральному центру присваивать в одностороннем порядке их решение. В связи с этим в диссертации высказаны рекомендации по изменению существующего порядка правового регулирования.

В качестве недостатка конституционного регулирования исключительных предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации отмечается остаточный принцип определения указанных

предметов ведения и полномочий. Нарушением конституционных норм является практика вторжения федерального центра в полномочия субъектов Федерации, примеры которого приводятся в работе.

В третьем параграфе данной главы, который называется *«Развитие конституционных положений в федеральных законах, иных нормативных правовых актах и договорах между федеральным центром и субъектами Российской Федерации»*, обосновывается положение о том, что конституционный перечень предметов ведения и полномочий Российской Федерации, как и предметов совместного ведения, является исчерпывающим. В то же время принадлежность субъектам Федерации всей полноты государственной власти по остальным предметам ведения означает недопустимость вторжения в них со стороны федеральных органов власти. Из этого следует вывод, что в федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, а также в договорах Федерации с ее субъектами разграничению подлежат не исключительные предметы ведения и полномочия федерального центра и субъектов Федерации, а лишь полномочия по предметам совместного ведения. Соответственно обосновываются существенные различия в применяемых в текущем законодательстве и подзаконных актах методах регулирования двух групп общественных отношений – отношений, входящих в предметы ведения федерального центра, и отношений, относящихся к предметам совместного ведения.

В диссертации подчеркивается правомерность и значение самой практики заключения договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Рассматривая в этой связи дискуссию о правовой природе Российской Федерации, диссертант приходит к выводу об ее конституционно-договорном характере, однако при условии оговорки: договорная практика характеризует не основы

формирования Российской Федерации, а использование договоров в разграничении полномочий между субъектами федеративных отношений.

Одновременно на основе анализа группы договоров в диссертации делается вывод о главных недостатках, отражающих их несоответствие Конституции Российской Федерации: перечисление в ряде договоров предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения, хотя они перечислены в Конституции Российской Федерации и в договорном подтверждении не нуждаются; несовпадение перечня исключительных предметов ведения и полномочий Российской Федерации и предметов совместного ведения, закрепленного в федеральной Конституции, и перечня указанных предметов ведения и полномочий, приводимого в договорах; присвоение субъектами Федерации не принадлежащих им предметов ведения и полномочий; завышение юридической силы договоров, интерпретация их как источников права, стоящих выше федерального законодательства; политически и юридически неточные названия договоров.

В третьей главе диссертации «Субъекты Российской Федерации в системе федеративных отношений» дается анализ состава участников и содержания федеративных отношений, подвергаются критической оценке как необоснованные, с одной стороны, расширение круга субъектов этих отношений за счет включения в их состав органов местного самоуправления, индивидов и др., с другой – их сужение за счет исключения из числа федеративных непосредственно отношений между самими субъектами Российской Федерации.

В плане анализа институциональных основ российской модели федеративного устройства в главе рассматриваются вопросы о типологии субъектов Федерации, их статусе, системе органов государственной власти, взаимодействии федеральных и региональных органов

государственной власти, типических чертах политических режимов, оформившихся в российских регионах.

В первом параграфе «Конституционное равноправие и дифференциация типов субъектов Российской Федерации» подчеркивается двойственная характеристика принципа равноправия, которая дается в Конституции Российской Федерации и делается вывод, что толкование ст. 5 федеральной Конституции во взаимосвязи с другими конституционными нормами дает основание полагать, что сам законодатель склонен придерживаться формулировки, закрепленной в части 4 названной статьи.

На основе анализа статуса различных субъектов Российской Федерации в диссертации делается вывод о неравенстве статусов и их разнотипности. Наиболее очевидным выражением этого является признаваемое федеральной Конституцией вхождение одних равноправных субъектов Федерации в состав других, очевидно, более равноправных субъектов той же Федерации. Конфликты между автономными округами, с одной стороны, краями и областями, в состав которых они входят, - с другой, имеют не этническую основу, а возникают из-за расхождений в вопросах собственности, финансов, межбюджетных отношений.

Проведенный в диссертации анализ конституционных положений, практики федеративных отношений и некоторых постановлений Конституционного Суда Российской Федерации дал основание сделать вывод, что действующая Российская Конституция и Конституционный Суд Российской Федерации по существу признают определенную фактическую и юридическую дифференциацию субъектов Федерации, но в противоречие с этим постулируют их равноправие в духе части 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации. В связи с этим предлагается в процессе будущей конституционной реформы устранить из федеральной Конституции ч. 1 ст. 5, сделав ударение на равноправии субъектов

Российской Федерации в духе ч. 4 ст. 5, т. е. в их взаимоотношениях с федеральными органами власти. При этом предполагается такое толкование равноправия, которое означает распределение полномочий с учетом реальных возможностей различных субъектов Федерации эффективно использовать их.

В работе обосновывается целесообразность определенной синхронности в институциональном развитии Федерации и ее субъектов, и при этом важно, чтобы институциональное развитие происходило именно на демократической основе и синхронность была не абсолютной, а касалась принципиальных институтов, необходимых для установления демократического политического режима.

Во втором параграфе *«Статус субъекта Российской Федерации»* подчеркивается, что вопрос о статусе субъекта и его институциональных основах затрагивает по существу все стороны федеративных отношений. Учитывая наличие общепризнанного понимания статуса субъекта Федерации, диссертант усматривает главную задачу на данном направлении исследования в поисках путей совершенствования указанного статуса в контексте укрепления стабильности Российской Федерации и дальнейшего развития подлинно демократических начал в ее устройстве.

В диссертации рассматривается вопрос о возможности выхода субъекта из состава Федерации и делается вывод, что главным при решении вопроса о признании или непризнании права на отделение является столкновение двух равно признанных принципов международного права – права народов на самоопределение и право государства на территориальную целостность и неприкосновенность. Конституция Российской Федерации отдает приоритет второму из названных принципов, закрепляя в основах конституционного строя положение о целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации и не признавая одновременно реализацию права на

самоопределение в форме выхода из состава федеративного государства. Такая позиция находится в соответствии с международной практикой.

В диссертации рассматриваются другие аспекты статуса субъекта Федерации, связанные с его территориальными границами, собственностью на недра и другие природные ресурсы, положением в налоговой и межбюджетной системах, правомочиями в сфере международных и внешних экономических связях. На основе анализа статуса субъекта Российской Федерации диссертант приходит к выводу, что совокупность прав и обязанностей, характеризующих статус субъекта любой федерации, является мерой федерализации. Чем больше у субъекта федерации прав и соответствующих им обязанностей, распределенных с соблюдением принципа субсидиарности, тем выше уровень федерализации и зрелости федеративного государства, и, напротив, чем более ограниченными в своих правах являются субъекты Федерации, тем ниже уровень федерализации в данной стране.

Права и обязанности субъектов Российской Федерации делятся на две группы: абсолютные и относительные. Особенность первых состоит в том, что для их реализации субъекту Федерации не нужно вступать в конкретные правовые отношения. Эти права и обязанности, поскольку они институционально признаны, реализуются независимо от совершения субъектом Федерации каких-либо действий. Характерной чертой другой группы прав и обязанностей является то, что они могут реализоваться лишь в правоотношениях, в которые может вступать субъект Федерации.

Третий параграф главы называется *«Организация государственной власти субъектов Российской Федерации: общие принципы и региональные особенности»*. Анализ конституционных основ государственной власти субъектов Российской Федерации свидетельствует, по мнению автора диссертации, о том, что действующие в данной области общие принципы организации власти проявляются через

определенные региональные особенности, обусловленные рядом факторов объективного и субъективного порядка.

В работе делается вывод, что институционализация государственной власти субъектов Российской Федерации получила завершение примерно к середине 90-х годов прошлого столетия. Она выразилась, во-первых, в том, что утвердились как законным образом избранные самим населением законодательные и представительные органы субъектов Федерации. В конституциях и уставах были закреплены их структура, функции, полномочия, порядок избрания этих органов и прекращения их полномочий; предусмотрены правила их взаимодействия с исполнительными органами власти.

Во-вторых, законодательные органы субъектов Федерации были признаны на общефедеральном уровне, о чем свидетельствует наделение их правом законодательной инициативы как в виде права вносить на рассмотрение Государственной Думы проектов федеральных законов и поправок к ним, так и в виде права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российского государства, а также избрание ими представителей субъекта Федерации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В-третьих, институционализация органов государственной власти субъектов Российской Федерации выразилась в установлении формальных и неформальных правил, определяющих статус и роль руководителей исполнительной ветви власти субъектов, а также системы их исполнительных органов государственной власти в целом. Кроме того, последние признаны на федеральном уровне как законные участники общефедерального и регионального политического процесса.

В-четвертых, завершилось создание судебной системы. Ее большая часть была выведена из компетенции и соответственно из-под контроля субъектов Российской Федерации и приобрела общефедеральный

характер. В ведении субъектов Федерации остались их Конституционные или Уставные суды, а также мировые судьи.

Сформировать в окончательном виде институциональную базу регулирования основ организации и деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации был призван федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В диссертации дается подробный анализ этого Закона и отмечаются его существенные недостатки.

По мнению диссертанта, этот Закон не в полной мере соответствует Конституции Российской Федерации и противоречит некоторым аспектам сложившейся на основе законодательства практики федеративных отношений. Федеральная Конституция исходит из того, что субъекты Федерации самостоятельно устанавливают собственную систему органов государственной власти, и вводит лишь два ограничителя: эта система должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом. В отличие от этого Федеральный закон об общих принципах расширяет круг возможных источников регулирования основ организации системы органов государственной власти субъектов Федерации и соответственно расширяет потенциальные пределы федерального вмешательства в построение власти в субъектах Федерации. В работе отмечаются и другие недостатки указанного Закона.

В диссертации в обобщенной форме сформулированы принципы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации: вхождение органов государственной власти субъектов Федерации в единую федеративную систему государственных органов; разделение государственной власти на законодательную,

исполнительную и судебную, каждая из которых самостоятельна при осуществлении своих полномочий; установление системы государственной власти субъектов Федерации самими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации принадлежащих им полномочий; распространение юрисдикции органов государственной власти субъектов Федерации на всю их территорию; обязательность конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, принятых в пределах его полномочий, для исполнения всеми находящимися на территории субъекта Федерации органами государственной власти и другими субъектами; выборность высших законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Указанные принципы являются обязательными для всех субъектов Российской Федерации и отправными началами в организации их государственной власти. С одной стороны, они направлены на обеспечение единства государственной власти в федеративном государстве на основе общепризнанных демократических норм, равно как и на сохранение политической стабильности. С другой стороны, названные принципы направлены на то, чтобы гарантировать относительно самостоятельную роль субъектов Федерации в государственном строительстве и федеративных отношениях, а также единство через многообразие, детерминируемое разнообразными особенностями субъектов Российской Федерации.

Применение общих принципов организации и функционирования системы государственной власти субъектов Федерации сочетается с

присущими им особенностями. Последние связаны со спецификой и традициями регионов. Вместе с тем в диссертации обращается особое внимание на роль субъективного фактора. Ряд различий в системах государственной власти конкретных субъектов Федерации обусловлены политическим весом и влиянием действующего регионального лидера. Кроме того, для понимания сложившейся системы государственных органов, а также реальной политики в регионах существенное значение приобретают неформальные элементы властеотношений. Поэтому анализ институциональных основ региональной власти предполагает учет как формальных норм, так и тех неформальных правил поведения, которые складываются во внутренних коридорах власти и, в первую очередь, в зависимости от политического веса руководителя исполнительной власти субъекта Федерации.

В работе достаточно подробно рассматриваются взаимоотношения законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и раскрываются причины соперничества между ними в большинстве субъектов Российской Федерации. Не сбрасывая со счетов роль личностного фактора, диссертант приходит к выводу о наличии объективного противоречия между концепцией сильной исполнительной власти и идеей широкой контролирующей и активной кадровой функции законодательного (представительного) органа власти. В ряде субъектов Федерации указанное противоречие было разрешено путем полной капитуляции законодателей перед исполнительной властью, в других случаях продолжается явный или латентный конфликт между депутатским корпусом и бюрократическим аппаратом исполнительной власти.

В диссертации делается вывод, что сильная исполнительная власть в субъекте Федерации, с одной стороны, облегчает федеральному центру задачу организации взаимодействия с региональными лидерами и в случае

нахождения полного взаимопонимания между ними способствует укреплению властной вертикали, что в условиях имевшей место в России в 90-е годы расхлябанности власти и потери управляемости политическими и социально-экономическими процессами представляло большую ценность. Однако, с другой стороны, крепкий и независимый региональный лидер и его окружение в случае несогласия с политикой федерального центра могут составить последнему достаточно сильную оппозицию и затруднить проведение единого общегосударственного курса. Искключительно серьезным негативным обстоятельством является и то, что сильная исполнительная власть может подмять под себя законодательную власть, стимулировать авторитарные тенденции в политической жизни региона и тем самым затруднить процессы демократизации и федерализации.

Само общество заинтересовано в том, чтобы и на федеральном, и на региональном уровнях одинаково сильными были все три ветви власти, поскольку только в этом случае они могут выступать в роли эффективных, самостоятельных и взаимно уравновешивающих друг друга политических акторов. Путь к этому лежит через нахождение баланса полномочий всех ветвей власти и обеспечение независимости в их осуществлении.

В четвертом параграфе «Региональные политические режимы» по существу продолжается рассмотрение состояния системы государственной власти субъектов Российской Федерации, правда, уже в контексте сложившихся в российских регионах политических реалий. Автор диссертационной работы исходил из того, что для полноты исследования федеративных отношений и места в них субъектов Федерации чрезвычайно важно сочетать анализ институциональных основ статуса субъектов Федерации, выраженных в формально определенных конституционных и иных законодательных нормах, с исследованием реального положения в российских регионах, что позволяет полнее и

адекватнее представить действительную картину федеративных отношений, места и роли в них субъектов Федерации, взаимоотношения последних с федеральным центром.

В работе подчеркивается, что одна из особенностей трансформационного периода в развитии российского общества заключается в возможности формирования разнонаправленных политических режимов на региональном и общегосударственном уровнях, а главное – движения в противоположных направлениях объективированных в конституционных и других правовых нормах устоев федерализма и формального политического процесса, с одной стороны, и реально складывающегося политического режима – с другой.

С точки зрения формирования прочных институциональных основ российской модели федеративного устройства государства насущным является решение непростой задачи: создать все необходимые институты федерализма и демократии и направить развитие общества и государства в соответствии с этими институтами. Это относится как к федеративному государству в целом, так и к субъектам Российской Федерации.

Одним из препятствий на пути создания и функционирования указанных институтов являются авторитарные тенденции в политической жизни многих российских регионов. В диссертации подробно рассматриваются названные тенденции и те отечественные и зарубежные концепции, которые применяются для их анализа.

В качестве заключения из проведенного исследования делается вывод, что для большинства российских субъектов Федерации типичны следующие черты: наличие в противовес принципу разделения властей доминирующего на политическом поле актора в лице исполнительной власти и регионального лидера; зависимое от главы региона положение законодательного органа государственной власти субъекта Федерации; недостаточная институционализация, но сильная персонализация власти;

доминирование исполнительной власти на всем региональном информационном пространстве; слабая и незаметная роль политических партий.

По мнению диссертанта, совпадение институционального развития на обоих уровнях власти могло бы привести не только к политической стабильности, но и к движению в направлении усиления элементов федерализма и возрастающей демократизации. В федеративном государстве главная роль в определении вектора политического развития принадлежит федеральному центру. Поэтому если на общенациональном уровне происходит институционализация федерализма и демократического режима, то в субъектах Федерации рано или поздно начинаются параллельные процессы.

Четвертая глава «Взаимодействие федеральной и региональной властей. Взаимные права и гарантии», в которой проявление тенденции пренебрежительного или даже отрицательного отношения к федеративной модели государственного устройства связывается с некоторыми объективными процессами, проявившимися в 90-е годы на российской политической сцене: с бессилием и шатаниями федерального центра, фактически не выполнявшего жизненно важные для общества функции; ослаблением вертикали власти, выразившимся, в частности, в фактической бесконтрольности региональных лидеров и политических элит, в массовых нарушениях с их стороны Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Однако указанные процессы не могут служить основанием для отказа от федеративных принципов построения российского государства. Федерализм – это не перетягивание каната в пользу той или другой стороны федеративных отношений, не борьба за господство, а, в первую очередь, конструктивное, основанное на законе и справедливости сотрудничество федерального центра и субъектов Федерации. Такое

сотрудничество достигается на основе обеспечения баланса интересов, а проявляется в совместных действиях, направленных на реализацию прав и свобод человека, создание для него достойных условий жизнедеятельности.

В первом параграфе *«Сотрудничество федерального центра и субъектов Федерации»* высказывается идея о том, что сотрудничество между властями различного уровня в федеративном государстве способствует выполнению трех важных функций: совместному решению насущных задач, стоящих перед властными структурами; одновременной адаптации всех уровней власти и ее политики к изменяющимся обстоятельствам; цивилизованному разрешению возникающих противоречий и конфликтов.

В конкретном выражении сотрудничество федерального центра и субъектов федерации имеет содержательную и относительно формальную сторону. В содержательном плане это сотрудничество является политическим по своей природе и выражается во взаимоотношениях федеральной и региональных политических элит. Однако указанные взаимоотношения принимают определенные институциональные формы в виде взаимодействия государственных органов и должностных лиц обоих уровней власти.

В России постсоветского периода взаимоотношения федеральной и региональных политических элит выстраивались непросто. Диссертант объясняет это тем, что в условиях разрушения старых структур власти, провозглашения курса на демократизацию, образовавшейся неопределенности в распределении компетенции и политической нестабильности формирование новой системы власти предполагало и новое перераспределение предметов ведения и полномочий. С самого начала новейшей российской истории в стране был нарушен один из основополагающих принципов федеративного устройства государства –

формирование сильной властной вертикали с возможно самой широкой автономией субъектов Федерации.

Характеризуя реальные взаимоотношения федеральной и региональных элит, автор подробно анализирует источники силы и слабости сторон, что позволило глубже понять многие важнейшие проблемы российского федерализма; основания, на которых строилось взаимодействие политических элит; причины разногласий и конфликтов в этой среде, которые самым непосредственным образом сказывались на отношениях федерального центра и субъектов Федерации, на некоторых чертах российского федерализма в целом; нынешние непростые тенденции в состоянии федеративных отношений и перспективы федерализма в России.

В диссертации прослеживается эволюция взаимоотношений политических элит федерального и регионального уровней и дается общая характеристика сложившихся к настоящему времени отношений. Характерной чертой современной российской политической жизни стало выражение лояльности к новому Президенту Российской Федерации со стороны подавляющего большинства региональных лидеров, которая проявилась, в частности, в довольно быстром приведении законодательства своих регионов в соответствие с федеральной Конституцией и другими федеральными законами, а в некоторых субъектах Федерации – и в отказе от ранее заключенных с федеральной властью договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. В основе этого явления лежат страх региональных лидеров за свое место и дальнейшую судьбу; предстоявшие или предстоящие выборы глав субъектов Федерации; финансовая зависимость большинства регионов от федерального центра.

Одновременно с изменением отношения региональных лидеров и местных политических элит к федеральному центру налаживанию

взаимоотношений федеральной власти с регионами, очевидно, послужило осознание правящей российской элитой необходимости определенных компромиссов, что связано с пониманием непродуктивности недооценивать имеющиеся в руках регионального руководства ресурсы. Видимыми проявлениями такого компромисса служат предоставление главам некоторых субъектов Федерации избираться на третий срок; проявление терпимости в отношении сроков приведения (а фактически его затяжки) некоторыми регионами своих конституций и иного законодательства в соответствие с федеральной Конституцией и другим федеральным законодательством; создание Государственного Совета при Президенте Российской Федерации, состоящего из руководителей исполнительной власти субъектов Федерации; разработка и принятие федеральных программ развития некоторых регионов с обещаниями соответствующего финансирования за счет федерального бюджета.

В диссертации раскрываются факторы, оказывающие влияние на сотрудничество властей двух уровней. Особое внимание уделено обоснованию необходимости баланса между сильной вертикалью власти и широкой автономией составных частей Федерации, между сотрудничеством и конкуренцией федеральной и региональной властей. Исключительно важное значение в федеративном государстве приобретает баланс полномочий. Его изменение должно происходить под влиянием изменения реальных условий жизни, когда дальнейшее эффективное функционирование Федерации требует перераспределения полномочий в ту или иную сторону и обязательно при взаимном согласии и на правовой основе.

В настоящее время одной из главных конфликтогенных точек в федеративных отношениях являются совместные предметы ведения, которые объективно заключают в себе противоречие. С одной стороны, наличие совместных предметов ведения Федерации и ее субъектов

вызвано жизненными потребностями функционирования федеративной системы и представляет собой важное направление взаимного сотрудничества федеральной власти и субъектов Федерации. С другой стороны, в сфере конкретной реализации совместных предметов ведения возникает больше всего недопонимания и столкновение интересов обеих сторон. Одно из явных упущений, которое проявляется не только в практике федеративных отношений, но и в теории федерализма, состоит в том, что по предметам совместного ведения часто учитываются только полномочия федерального центра, но игнорируются полномочия субъектов Федерации. В качестве одного из направлений устранения возникающих в данном случае противоречий в работе обосновывается возможность постепенного сужения сферы совместного ведения органов государственной власти Федерации и ее субъектов.

В диссертации ставится также вопрос о необходимости различать предметы совместного ведения и совместную деятельность федеральных и региональных органов государственной власти. Второе шире первого, так как означает не только совместное осуществление полномочий по предметам совместного ведения, но и совместное выполнение функций, вытекающих из предметов исключительного ведения федерального центра или субъектов Федерации.

Значительное внимание в работе уделено анализу неформальных и формальных процедур взаимодействия и сотрудничества властей федерального и регионального уровней. В этой связи достаточно подробно исследуются такие каналы сотрудничества, как государственный Совет при Президенте Российской Федерации, разработка и принятие федеральных и региональных программ, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, участие субъектов Федерации в законодательном процессе на федеральном уровне, деятельность территориальных структур федеральных органов власти в субъектах

Федерации, переход к более крупной, межрегиональной сетке их организации, введение института полномочных представителей и формирование федеральных округов.

Самостоятельной сферой сотрудничества в области федеративных отношений являются связи субъектов Российской Федерации между собой. Это сотрудничество осуществляется по очень широкому кругу вопросов: охране окружающей среды, дорожному строительству и транспорту, эксплуатации водных ресурсов, экономической интеграции, торговому обмену, осуществлению совместных научно-технических и образовательных проектов. Для республик в составе Российской Федерации немаловажное значение имеет сотрудничество с другими субъектами Федерации по вопросам оказания помощи национальным диаспорам.

Во втором параграфе *«Гарантии прав и взаимная ответственность»* подчеркивается, что сотрудничество отнюдь не исключает вероятности возникновения противоречий и поэтому важно выявить причины, вызывающие напряженность в федеративных отношениях, а также способы разрешения конфликтов.

В работе показано, что многие случаи напряженности в федеративных отношениях не связаны с неправомерным поведением сторон, а вызываются более объективными и глубокими источниками. Опыт различных федераций и, в первую очередь, распавшихся федераций, свидетельствует, что одной из главных причин напряженности в федеративных отношениях могут стать резкие региональные различия. При этом источником напряженности служили не столько сами эти различия, сколько политика их игнорирования.

Для предупреждения или разрешения подобных конфликтов формально юридических средств недостаточно или они вообще неприменимы. Источники такого рода напряженности и конфликтов

можно погасить, прежде всего, политическими средствами, умело проводимой сбалансированной политикой, учитывающей многообразие интересов. Однако снятие напряженности, вызванной региональными, групповыми различиями, во многом зависит и от институциональной структуры федеративных государств.

Другую причину напряженности в федеративной системе составляет субъективный фактор – неправомерное поведение как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов Федерации, что ставит вопрос о гарантиях прав участников федеративных отношений и об их ответственности за деликты. Вопросы об указанных гарантиях, федеративной ответственности и федеральном вмешательстве относятся к числу наименее разработанных в теории федеративных отношений. В работе отмечается характерная для отечественной науки односторонность в постановке проблемы федеративной ответственности: заостряется вопрос об ответственности субъектов Российской Федерации и игнорируется другая сторона той же проблемы – ответственность федеральных органов власти.

Во всех федеративных государствах существуют гарантии, защищающие, с одной стороны, от вторжения субъектов федерации в предметы ведения и полномочия федерального центра, с другой – от посягательств федеральной власти на предметы ведения и полномочия субъектов федерации. Если в первом случае речь идет о борьбе против правового сепаратизма и защите единого правового пространства, а значит и целостности федеративного государства, то во втором случае главная цель гарантий состоит в сохранении относительной самостоятельности субъектов федерации и воспрепятствовании превращению федеративного государства в унитарное.

В работе все известные международной и отечественной практике федеративных отношений гарантии делятся на две группы – политические

и правовые и дается характеристика каждой из этих групп. Диссертант приходит к выводу, что в Российской Федерации созданы многие достаточно прочные институциональные гарантии прав Федерации и ее субъектов. Вместе с тем пока преждевременно считать проблему институционализации всех гарантий участников федеративных отношений решенной. Еще не получили полного институционального выражения такие гарантии, как федеральное вмешательство (интервенция), федеральное принуждение, конституционно-правовая ответственность за нарушение прав Федерации и ее субъектов.

В диссертации предпринята попытка уточнения и разграничения таких понятий, как «федеральное вмешательство», «федеральное принуждение» и «конституционно-правовая ответственность». Из них наиболее общим является понятие федерального вмешательства (интервенции), которое обозначает экстраординарные действия уполномоченных по закону федеральных органов государственной власти в связи с ситуацией, которая складывается в конкретном субъекте (или субъектах) Российской Федерации и представляет угрозу безопасности и стабильности Федерации в целом или указанного субъекта (субъектов) Федерации, нормальному жизнеобеспечению его (их) населения, конституционному строю, правам и свободам человека и гражданина и когда субъект (субъекты) Федерации в лице своих органов государственной власти не может или сознательно не хочет своими силами исправить указанную ситуацию.

По мнению диссертанта, федеральное вмешательство не всегда следует за нарушениями органами государственной власти субъекта Федерации и их должностными лицами конституционно-правовых норм и поэтому не обязательно предполагает применение к ним принуждения. Следовательно, федеральное принуждение является только одним из методов федерального вмешательства.

Другой вопрос, связанный с уточнением используемых в данном случае категорий, - это разграничение понятий «федеральное принуждение» и «конституционно-правовая ответственность», которые отражают близкие по содержанию, но тем не менее не совпадающие явления. Конституционно-правовая ответственность предполагает применение к правонарушителю определенных принудительных санкций. В результате она самым непосредственным образом связана с применением принуждения.

Вместе с тем в диссертации указывается на два обстоятельства, которые не позволяют смешивать оба явления и соответственно отражающие их понятия. Первое из них заключается в том, что принудительные меры, которые могут применяться в ходе федерального вмешательства, не обязательно следуют в ответ на конституционно-правовые нарушения. Основанием же конституционно-правовой ответственности всегда является совершение конституционно-правового деликта. Для устранения деликта и его последствий не всегда требуется федеральное вмешательство или применение федерального принуждения.

Другое обстоятельство состоит в том, что федеральное принуждение означает действия федеральных органов государственной власти в отношении субъектов Федерации, их государственных органов и должностных лиц, в то время как ответственность по конституционному праву должна распространяться и на федеральные органы государственной власти в случае совершения ими конституционных деликтов.

Таким образом, область применения федерального принуждения, с одной стороны шире, чем сфера действия мер конституционно-правовой ответственности, поскольку оно используется не только в связи с конституционно-правовыми деликтами. С другой стороны, эта область уже, поскольку меры федерального принуждения применяются не ко всем субъектам конституционно-правовых отношений.

Автор диссертации отрицает наличие федеративной ответственности как особого вида юридической ответственности, поскольку то, что понимается под ней в некоторых отечественных работах, есть по существу разновидность конституционно-правовой ответственности, наступающей за нарушение тех норм конституционного права, которые регулируют вопросы федеративного устройства и федеративных отношений.

В диссертации впервые в отечественной политической и правовой науке ставится **проблема типологии конституционных правонарушений**, которые совершают или могут совершить субъекты федеративных отношений. Диссертант предлагает выделять три типа таких правонарушений. Первый из них охватывает все нарушения конституционно-правовых норм, которые (нарушения), в конечном счете, выражаются в издании нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и другим законам, имеющим более высокую юридическую силу. Вторым типом конституционных правонарушений субъектами федеративных отношений является неисполнение ими заключенных договоров и соглашений. Третий тип правонарушений – это неисполнение решений Конституционного Суда и других судебных органов. В этой связи в диссертации предлагается предусмотреть в российском законодательстве механизм реализации принятых Конституционным Судом решений, в том числе механизм ответственности тех должностных лиц, которые игнорируют эти решения.

Наряду с нарушениями норм, регулирующих федеративные отношения, со стороны органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, на чем делается упор в отечественных публикациях, не меньшее теоретическое и практическое значение приобретает выделение нарушений конституционно-правовых норм, совершаемых федеральными органами государственной власти и их должностными лицами. Постановка вопроса в такой плоскости является

новой в отечественной науке. Среди указанных нарушений можно выделить: прямые нарушения законодательных норм, регулирующих федеративные отношения; неисполнение федеральной властью собственных нормативных правовых актов; принятие актов, противоречащих федеральной Конституции; вторжение федеральных органов государственной власти в компетенцию субъектов Российской Федерации; одностороннее присвоение федеральными органами государственной власти всех полномочий по предметам совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации; неисполнение федеральной стороной договоров и соглашений, подписанных с субъектами Российской Федерации.

Анализ существующих институтов российского федерализма позволяет сделать вывод: если в направлении институционализации ответственности государственных органов и должностных лиц субъекта Российской Федерации за нарушение норм, регулирующих федеративные отношения, сделаны в последнее время определенные шаги, то этого нельзя сказать об институционализации ответственности за те же правонарушения со стороны федеральных органов государственной власти и их должностных лиц. В работе предлагается разработать федеральный закон, предусматривающий такую ответственность. Возможно, механизм этой ответственности практически не придется вводить в действие, но наличие его, несомненно, могло бы сыграть профилактическую роль. Кроме того, принятие такого закона служило бы наглядным доказательством равноправия субъектов федеративных отношений и неотвратимости ответственности за нарушение конституционно-правовых норм от кого бы они ни исходили.

В заключении сформулированы основные выводы из диссертационного исследования и предлагаемые автором рекомендации,

направленные на дальнейшее совершенствование институциональных основ российской модели федеративного устройства государства.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Российский федерализм: проблемы сотрудничества и взаимной ответственности федерального центра и субъектов Федерации: Монография. – СПб: Санкт-Петербург.ун-т МВД России, 2001. – 114 с.

2. Конституционно-договорная база разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации //Право и экономика: федеральный и региональный аспекты: Монография. – Казань, 2001. – С.18-72.

3. Конституционное разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации //Вестник Уфимского института МВД России. – Уфа, 2001. - № 1. – С.24-34.

4. Сочетание симметрии и асимметрии в федеративном устройстве государства //Вестник Уфимского института МВД России. – Уфа, 2001. - № 2. – С.30-36.

5. Судебная система и методологические проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации //Суд и правосудие в РФ: Актуальные проблемы. – Казань, 2001. – С.33-47.

6. Развитие конституционных положений в федеральных законах, иных нормативных правовых актах и договорах между федеральным центром и субъектами Российской Федерации //Развитие конституционного законодательства в Республике Башкортостан: Материалы республ.науч.-практич.конф., посвящ. дню Конституции Республики Башкортостан. – Уфа, 2001. – С.76-93.

7. Российский федерализм: принципы построения и конституционно-договорная база разграничения предметов ведения и

полномочий: Монография. – СПб: Санкт-Петербург.ун-т МВД России, 2000. – 149 с.

8. Как усовершенствовать и сделать полнокровной советскую федерацию //Коммунист Татарии. – 1990. - № 1. – С.66-70.

9. Марксистско-ленинские теоретические основы национальной политики КПСС //Коммунист Татарии. – 1989. - № 1. – С.71-75.

10. Реализация права на самоопределение на этапе перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное //Актуальные вопросы советского права (теория и практика). – Казань, 1985. – С.8-10.

11. Реализация права наций на самоопределение в Советском государстве (проблемы интернационализации): Монография. – Казань: Изд-во Казан.ун-та, 1985. – 123 с.

12. Национальные отношения как объект правового регулирования //Государственное управление и право. – Л., 1984. – С.21-27.

13. Трудовые коллективы в системе социалистической демократии //Коммунист Татарии. – 1984. - № 1. – С.25-31.

14. Образование СССР и углубление процесса реализации права на самоопределение в период создания основ социализма //Вопросы осуществления прав и обязанностей в развитом социалистическом обществе. – Казань, 1983. – С.39-42.

15. Интернациональное и национальное в советском многонациональном государстве в период строительства развитого социализма //Осуществление ленинских идей социалистического строительства. – Казань, 1983. – С.39-42.

16. История национальной государственности в Татарии: Учебное пособие /Под общ.ред. С.Г.Батыева. – Казань, 1982. – С.90-148 (Гриф Минвуза СССР).

17. Развитие социалистической демократии. – Казань: Знание, 1982. – 28 с.

18. Интернационализация общественной жизни и советская национальная государственность //Коммунист Татарии. – 1982. - № 7. – С.65-69.

19. Национально-политическое размежевание и возникновение форм советской национальной государственности в Среднем Поволжье //Актуальные вопросы общественных наук. – Казань, 1981. – С.49-50.

20. Интернациональное и национальное в советском государственном строительстве: Автореф.дисс.на соиск.уч.степени к.ю.н. – Л., 1981. – 19 с.

21. В.И.Ленин о единстве интернационального и национального в государственно-правовой сфере решения национального вопроса в России на этапе буржуазно-демократической революции //Актуальные вопросы общественных наук. – Казань, 1980. – Ч.II. – С.40-49.

22. О диалектическом единстве интернационального и национального в советском национально-государственном строительстве //Развитой социализм и актуальные проблемы общественных наук. – Казань, 1979. – Ч.II. – С.44-50.

23. Некоторые моменты проявления единства интернационального и национального в процессе образования Союза ССР //Развитой социализм и актуальные проблемы общественных наук. – Казань, 1979. – Ч.II. – С.50-55.

24. Интернациональное и национальное в действующих конституциях //Коммунист Татарии. – 1978. - № 10. – С.44-49.

25. Национально-государственное устройство СССР //Коммунист Татарии. – 1978. - № 3. – С.83-87.

26. К вопросу о сущности советской национальной государственности //Тезисы выступлений на республиканской конференции молодых ученых по проблемам общественных наук. – Казань, 1978. – С.53-56.

Отпечатано в ООО «ДАС». Печать ризографическая
Тираж 100 экз. Заказ №11/70.

2-